

N° 89

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Paul SERAMY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Léon Eeckhoutte, Paul Séramy, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, vice-présidents ; Mme Danielle Bidart-Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Jean-Éric Bousch, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Jean Delanau, André Diligent, Alain Dufaut, Jean Dumont, Jules Faigt, Alain Gérard, Yves Goussebaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Marc Lauriol, Jean-François Le Grand, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Ivan Renar, Roland Ruet, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukeiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 12),
295 (tome IV) et T.A. 24.

Sénat : 87 et 88 (annexe n° 11) (1988-1989).

Lois de finances. — Éducation - Enseignants - Enseignement privé.

MESDAMES, MESSIEURS,

On nous répète sur tous les tons que l'éducation est une priorité. Il serait temps de s'aviser que c'est une urgence.

Dès sa prise de fonctions, le précédent ministre de l'Education nationale avait mis en chantier un projet d'ensemble sur l'avenir du système éducatif, jugeant, non sans raison, que l'on pouvait poursuivre indéfiniment « la réflexion sur les grandes interrogations qui nous assaillent », mais qu'il fallait bien se résoudre à affronter la réalité telle qu'elle était et à définir « une thérapeutique de l'action ». Le « plan pour l'avenir de l'éducation », présenté il y a tout juste un an, répondait bien à cette définition : en regard d'un constat — parfois sévère — il fixait des objectifs quantifiés et précis, avançait des propositions chiffrées, parfois audacieuses ou « dérangeantes », en tout cas bien faites pour amorcer le débat, et pour déboucher sur des décisions qui fussent à la mesure des problèmes posés.

Un an plus tard, les problèmes auxquels est confrontée l'Education nationale n'ont pas changé : ils se seraient même plutôt aggravés. On le savait déjà : les faits sont têtus. On a constaté aussi, cette année, qu'ils n'ont cure des changements de gouvernement et ne respectent pas les trêves électorales. Nous avons déjà perdu un an pour commencer d'assurer la difficile relève des enseignants. Nous avons perdu un an pour tenter de mieux accueillir et orienter les élèves qui, bousculant les prévisions et devançant l'appel des ministres successifs, sont déjà de plus en plus nombreux — et qui s'en plaindrait ? — à allonger leurs études et à vouloir acquérir une formation plus poussée.

Certes, changement de ministre oblige, un certain délai était inévitable : il faut admettre que l'ampleur de la tâche qu'il découvre impose à un nouveau ministre de l'Education nationale un temps de réflexion. On ne se lance pas dans l'improvisation quand on se trouve à la tête d'une entreprise souvent comparée, pour l'importance de ses effectifs, à l'Armée Rouge — la discipline en moins.

Mais on aurait pu s'attendre à ce que soient reprises, ne serait-ce que comme base de discussion, les projections et les propositions qui venaient d'être présentées, et dont personne apparemment n'avait contesté le sérieux ni la cohérence. Certes, se

retrouvent bien çà et là, dans le projet de budget qui nous est soumis, quelques éléments hérités du « plan Monory » : la création du Fonds d'aide à l'innovation, par exemple, ou les mesures de « prérecrutements ». On s'aperçoit aussi que l'échéancier établi, l'an dernier, pour le renouvellement du corps enseignant est pris en compte.

Cependant, à l'exception de ces emprunts de détail, nous revenons au point de départ, et se trouvent reposées les questions que s'efforçait de résoudre le plan pour l'avenir de l'éducation : *« que fait-on avec les élèves tels que nous les accueillons, avec les enseignants tels qu'ils sont, avec nos structures, nos programmes, nos équipements souvent mal adaptés et rigides ? »*

Encore le gouvernement ne s'en tient-il pas à une approche aussi terre-à-terre. Sur chacun des grands ou petits problèmes de l'éducation, qu'il s'agisse, pêle-mêle, de la revalorisation de la condition enseignante, du rôle de l'Inspection générale, de l'enseignement de la biologie, des relations entre l'audiovisuel et l'éducation ou du « serpent de mer » des rythmes scolaires, des « études » ou des « réflexions » sont à nouveau lancées, des experts sont chargés de mission (1), des concertations sont — non sans quelque délai — engagées. Qui plus est, le gouvernement, soucieux de ne brider en rien l'imagination de ses experts et de réserver à ses interlocuteurs la primeur de ses positions, s'est bien gardé de donner, sur aucun de ces sujets, la moindre indication quant à ses intentions.

Et aujourd'hui, calendrier oblige, on nous présente un budget, mais pas de projet. Des crédits, mais pas d'idées — aucune en tout cas qui se traduise dans des mesures concrètes, dans un plan d'action précis. Des « effets d'annonce », mais aucune amorce de solution aux problèmes de fond : la rémunération, la carrière et les conditions de travail des enseignants, l'orientation des élèves. On ignore jusqu'à l'emploi qui sera fait des mesures nouvelles annoncées à grand bruit pour l'enseignement des langues. Tout cela est « à l'étude ».

« Dieu bénit l'homme non pour avoir trouvé mais pour avoir cherché », disait Victor Hugo. A coup sûr le ministre de l'Éducation nationale a de bonnes chances de s'attirer la bénédiction divine. Mais il exige peut-être un peu trop de l'indulgence du Parlement.

(1) Votre rapporteur aurait souhaité dresser la liste des innombrables « missions » confiées en quelques mois aux personnalités et sur les sujets les plus variés. Il y a renoncé, faute de pouvoir prétendre à l'exhaustivité.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — LE PROJET DE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	5
A. — L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS ET DES MOYENS EN PERSONNEL	5
1) L'évolution des dotations	6
2) Les moyens en personnel	8
B. — UN BUDGET DÉJÀ DÉPASSÉ?	10
1) Un budget honnête... ..	10
2) ... à la merci d'une nouvelle erreur de prévision des effectifs	12
C. — LES DOTATIONS D'ÉQUIPEMENT INSCRITES AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	13
II. — LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE OU LA CHRONIQUE D'UNE PRIORITÉ ANNONCÉE	17
A. — LE RECRUTEMENT ET LA CARRIÈRE DES PERSONNELS ENSEIGNANTS	17
1) L'ampleur des besoins de recrutement	18
2) L'insuffisance des mesures prévues pour améliorer le recrutement et la carrière des enseignants	21
B. — PÉDAGOGIE ET CONTENU DES ENSEIGNEMENTS	24
1) Le soutien aux élèves en difficulté et la lutte contre l'échec scolaire.	24
2) La création du fonds d'aide à l'innovation	26
3) Le développement de l'enseignement des langues	27
4) Le contenu des enseignements et l'éternelle question des rythmes scolaires	28
5) Une priorité délaissée : les enseignements artistiques	29

	Pages
C. — L'AIDE AUX FAMILLES	30
D. — L'AIDE A L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ	31
1) Les créations de postes et la situation des personnels enseignants ...	32
2) Le forfait d'externat	33
3) L'extension des actions pédagogiques au secteur privé	33
EXAMEN EN COMMISSION	35
Conclusion	37

I. — LE PROJET DE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Il n'est pas contestable que le projet de budget de l'enseignement scolaire, même s'il reste nettement en-deçà des records précédemment homologués, affiche une progression de ses crédits et un nombre de créations de postes que doivent lui envier d'autres départements ministériels.

Toutefois au regard de l'évolution des effectifs — et sans même s'interroger sur le réalisme des prévisions de recrutements — cette manne reste modeste, au point que le « budget prioritaire » de l'enseignement scolaire exige déjà quelques rallonges.

De plus, l'effort de l'Etat en faveur du système éducatif doit aussi s'apprécier à travers les dotations d'équipement scolaire inscrites au budget du ministère de l'Intérieur : or celles-ci n'ont, cette année encore, qu'un rapport lointain avec les charges réelles qu'assumeront les collectivités territoriales.

A. — *L'EVOLUTION DES DOTATIONS ET DES MOYENS EN PERSONNEL*

On sait déjà, après l'examen en première lecture du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale que diverses retouches seront apportées aux chiffres figurant dans le « bleu » de l'enseignement scolaire. L'incidence exacte de ces modifications n'est cependant pas connue à la date de rédaction du présent rapport. Votre rapporteur s'en tiendra donc aux données résultant des documents budgétaires, en les complétant le cas échéant par les informations données lors des débats à l'Assemblée nationale.

1. L'évolution des dotations

Les crédits de la section scolaire du budget de l'Education nationale s'élèveront en 1989 à 183,9 milliards de francs (dépenses ordinaires plus crédits de paiement), en progression de 5 % en francs courants par rapport à 1988 (175 milliards de francs), soit 8,9 milliards de francs de dépenses supplémentaires.

Les deux tableaux suivants mettent en apparence l'accroissement « apparent » et « réel » — c'est-à-dire à structures constantes — du budget :

Tableau I. — Evolution du budget de l'enseignement scolaire

(crédits en MF)

	1988	1989	Variation	%
Dépenses ordinaires (D.O.)	173 977	182 844	+ 8 867	+ 5,1
Dépenses en capital (crédits de paiement) (C.P.)	1 111	1 101,5	- 9,5	- 0,8
Total (D.O. + C.P.)	175 088	183 945	+ 8 857	+ 5,1
Autorisations de programme (A.P.) ..	988	1 189	+ 201	+ 20,3

Tableau II. — Progression du budget à structures constantes

Dépenses ordinaires (D.O.)	173 977	182 990	+ 9 013	+ 5,2
Dépenses en capital (crédits de paiement) (C.P.)	955	1 101,5	+ 146,5	+ 15,3
Total (D.O. + C.P.)	174 932	184 091,5	+ 9 159,5	+ 5,2
Autorisations de programme (A.P.) ..	988	1 189	+ 201	+ 20,3

Les dépenses de personnels devraient représenter en 1989 quelque 174 milliards de francs — soit 95 % environ des dépenses totales ; l'incidence sur ces dernières de l'augmentation de la valeur du point — 2,7 milliards de francs — représente à elle seule près du tiers de l'augmentation du budget de la section scolaire : on mesure à ces chiffres la rigidité du budget et l'étroitesse de la marge de manœuvre réelle que représentent des augmentations même substantielles.

Lors de la discussion du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, il avait été annoncé que des crédits supplémentaires de 250 millions de francs seraient débloqués au profit des bourses scolaires et universitaires : sur ce total, 170 MF ont finalement été attribués à la section enseignement scolaire.

**Modifications apportées par l'Assemblée nationale
au projet de budget de l'Education nationale**

(section enseignement scolaire)

**1° Annulation de crédits consécutive à la suppression de
500 emplois de professeurs stagiaires (gage de la création
de 500 postes de maîtres de conférence à la section
Enseignement supérieur)**

Chapitre 31-93, art. 60	—	15 961 000 F
Chapitre 33-91, art. 50	—	500 000 F
		<hr/>
		— 16 461 000 F

**2° Financement d'actions d'innovation initiées par les personnels
techniques et ouvriers des établissements d'enseignement**

Chapitre 37-93	+	4 000 000 F
----------------------	---	-------------

3° Majoration des crédits de bourses

Chapitre 43-71	+	170 000 000 F
----------------------	---	---------------

4° Majoration des crédits de subventions à diverses associations

Chapitre 43-80	+	5 600 000 F
----------------------	---	-------------

5° Financement de la rénovation d'un rectorat

Chapitre 56-01, art. 80	+	250 000 F
-------------------------------	---	-----------

**6° Accroissement de la dotation destinée à l'équipement tech-
nologique d'un lycée**

Chapitre 56-37, art. 20	+	430 000 F
-------------------------------	---	-----------

D'autre part, la création de 500 postes supplémentaires de maître de conférences à la section « enseignement supérieur » a pour contrepartie — rien ne se perd, rien ne se crée ! — la suppression de 500 postes de professeurs stagiaires au budget de l'enseignement scolaire et donc des crédits correspondants.

2. Les moyens en personnel

Le tableau ci-dessous fait apparaître le solde des créations et suppressions d'emplois prévues par le projet de budget :

Evolution des emplois

	Créations	Suppressions	Solde
<i>Enseignants pour la rentrée de 1989</i>	Second degré + 4 631 Enseignement privé + 1 000		+ 5 631
<i>Formation et recrutement des enseignants</i>	Elèves-instituteurs + 1 500 Professeurs stagiaires + 2 762 (*) Pré-recrutement + 500 Formation continue + 475		+ 5 237 (*)
<i>Personnel non enseignant</i>	Inspection + 30 Informaticiens + 20 ASU + 14 ATOS + pers. de laboratoire + 350		+ 414
<i>Mesures de consolidation</i>	Régularisations + 610 Consolidation des moyens pour la rentrée de 1988 + 850 Mis à disposition + 250		+ 1 710
<i>Mesures d'ordre</i>		Solde des transferts - 1 008 Solde des transformations - 21	- 1 029
<i>Sous-total A</i> Emplois budgétaires et contrats	+ 12 992	- 1 029	+ 11 963
<i>Sous-total B</i> Emplois non budgétaires des établissements publics	+ 14	- 96	- 82
Total A + B	+ 13 006	- 1 125	+ 11 881 (*)
(*) Ces chiffres devraient être réduits de 500 postes en conséquence du transfert prévu de 500 emplois à la section enseignement supérieur du budget de l'Education nationale.			

Même si on peut observer que ce solde ne fait pas « tomber » le record de 1982 (15 250 créations nettes), qu'il comporte une forte proportion de « pré-recrutements » dont les effets sur le terrain seront différés d'un an ou deux, et qu'il sera finalement amputé de 500 unités, votre rapporteur convient volontiers qu'il traduit un effort méritoire sur deux « fronts » :

— les créations de postes à la rentrée 1989, qui sont toutes destinées à faire face à l'augmentation attendue des effectifs dans le second cycle du second degré : 4 200 enseignants (1 050 agrégés, 2 800 certifiés, 350 PLP) et 431 emplois de personnels de direction, de documentalistes et de conseillers d'orientation pour les lycées publics ; 1 000 contrats supplémentaires pour les établissements privés (1) ;

— les créations d'emplois d'ATOS : 300 postes nouveaux s'ajouteront à la consolidation des 300 postes créés à la rentrée 1988 : votre rapporteur se félicite que, bénéficiant du desserrement des contraintes budgétaires, le ministre d'Etat ait pu obtenir du budget les moyens d'enrayer la diminution des postes d'ATOS, qui se poursuivait depuis 1984 et qui, de l'avis général, devenait très préoccupante (2) ;

— en revanche, on peut s'étonner que les seules créations de postes d'instituteurs soient prévues pour des mises à disposition (250 emplois), alors que les effectifs de l'enseignement pré-élémentaire devraient augmenter, à la rentrée 1989, de 35 000 élèves ;

— enfin, on ne peut se défendre d'un certain scepticisme devant le total annoncé des créations de postes destinées à pourvoir aux emplois futurs, même si ce chiffre doit être ramené, en fait, à 4 737 postes. L'idée est en soi excellente : il s'agit de rapprocher à partir de 1990 les effectifs des « nouvelles recrues » des différents corps du nombre des vacances prévues par le « plan Monory ». Reste à savoir si, les choses étant ce qu'elles sont, ces postes pourront effectivement être pourvus (cf. infra p. 18).

(1) Ces créations de postes sont complétées par de très importants crédits d'heures supplémentaires (611,6 MF), destinés à diverses actions : soutien des élèves en difficulté (rénovation des collèges, ZEP, actions de soutien), nouvelles actions pédagogiques (langues vivantes, enseignements artistiques), et au remplacement des personnels en formation.

(2) 297 suppressions d'emploi en 1984, 802 en 1985, 1 495 en 1986, 1 638 en 1987 et 284 en 1988, soit un total de 4 516 postes supprimés en 5 ans.

B. — UN BUDGET DEJA DEPASSE?

Au vu des prévisions actuelles d'évolution des effectifs à la rentrée 1989, les moyens inscrits au projet de budget, s'ils sont loin d'être somptuaires, apparaissent, somme toute, suffisants.

Mais si l'on observe, l'an prochain, le même écart que cette année entre les projections au vu desquelles le budget a été élaboré et le mouvement réel des effectifs, le projet de budget justifiera toutes les critiques que l'actuel gouvernement adresse, non sans mauvaise foi, au budget de 1988.

1. Un budget honnête...

a) *Au vu des prévisions d'évolution des effectifs...*

Le tableau ci-contre fait apparaître les prévisions relatives aux effectifs scolarisés à la rentrée 1989.

Au total, la population scolaire devrait augmenter de près de **55 000 élèves**, ce solde global étant, comme les années précédentes, la résultante d'évolutions contrastées :

— il devrait y avoir **33 000 élèves de plus** dans l'ensemble du premier degré, en raison d'une forte reprise des inscriptions dans l'enseignement pré-élémentaire (+ 35 000) ;

— les effectifs du premier cycle du second degré devraient continuer de baisser (— 73 000 élèves) à un rythme moins soutenu toutefois que les deux dernières années, et le second cycle court enregistrerait également un nouveau tassement (— 6 000 élèves) ;

— en revanche, les classes conduisant au baccalauréat général technique ou professionnel accueilleraient de nouveau des effectifs en forte croissance (près de **87 000 élèves en plus**) ainsi que les classes post-secondaires (+ 14 400 élèves).

EVOLUTION DES EFFECTIFS D'ELEVES
(France métropolitaine et DOM. Public et privé)

(en milliers d'élèves)

	1982-1983	Écart	1983-1984	Écart	1984-1985	Écart	1985-1986	Écart	1986-1987	Écart	1987-1988	Écart	Prév. 1988-1989	Écart	Prév. 1989-1990
Préélémentaire	2 481,2	54,7	2 535,9	66,2	2 602,1	41,9	2 644,0	- 23,4	2 620,6	- 21,2	2 599,4	- 15,2	2 584,2	35,0	2 619,2
Elémentaire	4 550,4	- 136,8	4 413,6	- 140,4	4 273,2	- 85,8	4 187,4	- 1,0	4 186,4	33,0	4 219,4	41,4	4 260,8	- 2,3	4 258,5
Spécial 1 ^{er} degré	112,6	- 5,5	107,1	- 6,6	100,5	- 3,5	97,0	- 3,3	93,7	- 1,9	91,8	2,7	94,5	1,0	95,5
Total 1^{er} degré	7 144,2	- 87,6	7 056,6	- 80,8	6 975,8	- 47,4	6 928,4	- 27,7	6 900,7	9,9	6 910,6	28,9	6 939,5	33,7	6 973,2
Ens. 1 ^{er} cycle (1)	3 321,6	69,4	3 391,0	58,4	3 449,4	1,5	3 450,9	- 40,2	3 410,7	- 93,7	3 317,0	- 89,5	3 227,5	- 73,6	3 153,9
Spécial 2 nd degré	129,9	1,1	131,0	1,2	132,2	1,5	133,7	- 0,2	133,5	- 0,2	133,3	- 0,5	132,8	- 0,7	132,1
Ens. 2 nd cycle court (2)	833,7	5,8	839,5	7,0	846,5	1,7	848,2	- 12,3	835,9	- 9,4	826,5	- 5,1	821,4	- 5,8	815,6
Baccalauréat prof.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	1,3	9,1	10,4	18,3	28,7	19,2	47,9	16,5	69,4
Ens. 2 nd cycle long	1 152,9	13,3	1 166,2	18,1	1 184,3	47,7	1 232,0	63,4	1 295,4	90,4	1 385,8	88,9	1 474,7	70,3	1 545,0
Ens. post baccalauréat ...	108,6	8,7	117,3	10,4	127,7	9,9	137,6	9,8	147,4	15,3	162,7	15,0	177,7	14,4	192,1
Total 2nd degré	5 546,7	98,3	5 645,0	95,1	5 740,1	63,6	5 803,7	29,6	5 833,3	20,7	5 854,0	28,0	5 882,0	21,1	5 903,1
Totaux généraux	12 690,9	10,7	12 701,6	14,3	12 715,9	16,2	12 732,1	1,9	12 734,0	30,6	12 764,6	56,9	12 821,5	54,8	12 876,3

(1) Y.c. 4^e et 3^e technologiques de collège depuis la rentrée 1986.
(2) Y.c. 4^e et 3^e technologiques de L.P. depuis la rentrée 1986.

b) ... *Le projet de budget apparaît tout juste suffisant*

Tout « prioritaire » qu'on le dise, le projet de budget ne prévoit rien de trop au regard de la montée des effectifs : il apparaît même déjà un peu « juste » en ce qui concerne les créations d'emploi. Il va falloir, le ministre l'a annoncé lors du débat à l'Assemblée, recruter des enseignants en surnombre, recrutements qui seront régularisés lors d'une loi de finances ultérieure (1). De même, on devra, cette année encore, « redéployer » des enseignants des collèges vers les lycées : bref, ce n'est pas l'aisance, ce qui n'a du reste rien d'étonnant puisque, déduction faite des pré-recrutements, 6 644 nouveaux emplois seulement, dont 5 200 enseignants, seront effectivement présents « sur le terrain » en septembre prochain.

2. ... à la merci d'une nouvelle erreur de prévision des effectifs

« L'insuffisance » du budget 1988 est volontiers, ces temps-ci, opposée à la munificence des dotations prévues pour 1989. A y regarder de plus près, cependant, le budget de 1988 était, lorsqu'il fut voté, tout aussi satisfaisant que celui qui nous est présenté, et seul l'écart entre les prévisions d'effectifs et la réalité constatée à la rentrée explique des difficultés dont rien ne permet à l'heure actuelle d'exclure qu'elles puissent se renouveler.

a) *Les prévisions d'évolution des effectifs à la rentrée 1988*

Les prévisions d'évolution des effectifs au vu desquelles avait été élaboré le budget 1988 (2) tablaient sur une augmentation globale de la population scolaire de quelque 33 000 élèves, en fonction des variations suivantes dans les différents degrés d'enseignement :

— premier degré : + 33 600 élèves avec en particulier 40 000 nouveaux inscrits dans l'enseignement élémentaire ;

— dans le second degré, les effectifs totaux devaient demeurer pratiquement inchangés par rapport à 1987, la baisse très forte du premier cycle (91 000 élèves de moins) compensant à peu près l'augmentation attendue dans les lycées (+ 92 000 élèves, STS comprises).

(1) On avance le chiffre de 1 800 recrutements en surnombre, dont 800 instituteurs et 1 000 enseignants du secondaire.

(2) Cf. avis n° 94 (Sénat 1987-1988), p. 17

Le budget 1988 (175 milliards de francs dont 7 milliards de mesures nouvelles) était tout à fait cohérent avec ces prévisions puisqu'il comportait, consolidations comprises, la création de 5 750 postes supplémentaires, dont 5 000 dans les lycées, pour lesquels était en outre prévu un renfort de 3 550 postes d'enseignants transférés des collèges vers les lycées.

b) *L'évolution des prévisions*

Les chiffres — encore provisoires — actuellement disponibles indiquent que l'évolution des effectifs constatée à la rentrée 1988 serait fort éloignée des prévisions établies en 1987 : l'augmentation globale des effectifs scolarisés dans l'enseignement scolaire serait en fait de l'ordre de 57 000 élèves, et l'augmentation des effectifs des lycées atteindrait 118 000 élèves au lieu des 92 000 attendus, dont 102 000 dans les seuls lycées publics, comme l'indiquait du reste le ministre lors de son audition devant la commission des affaires culturelles. L'allongement de la scolarité jusqu'au baccalauréat progresse donc sur le terrain beaucoup plus rapidement que prévu, ce qui est d'ailleurs en soi tout à fait positif.

Votre rapporteur espère que les « experts » du ministère de l'Education nationale ont procédé aux ajustements nécessaires pour que l'on ne constate pas, l'an prochain, des mécomptes statistiques aussi graves que cette année. Il reste que l'on ne peut exclure que la situation à la rentrée 1989, qui ne s'annonce déjà pas très brillante, soit beaucoup plus tendue qu'on ne l'escompte aujourd'hui, si les élèves continuent de devancer l'appel des futurologues — et des ministres. Il convient donc d'apprécier avec quelque prudence — et pour le gouvernement, avec peut-être un peu plus de modestie — la progression du budget de l'enseignement scolaire, et la « politique ambitieuse » qu'il permettra de mettre en oeuvre.

**C. — LES DOTATIONS D'EQUIPEMENT INSCRITES
AU BUDGET DU MINISTERE DE L'INTERIEUR.**

Les crédits inscrits au projet de budget pour 1989 du ministère de l'Intérieur au titre de la dotation régionale d'équipement scolaire (attribuée aux régions pour les investissements concernant les lycées

ou établissements équivalents) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (attribuée aux départements) évolueront de la façon suivante :

Évolution de la DRES et de la DDEC entre 1988 et 1989

En autorisations de programme :	
— dotation régionale d'équipement scolaire.	2 291,746 millions (+ 4 %)
— dotation départementale d'équipement des collèges	1 133,713 millions (+ 4 %)
En crédits de paiement :	
— dotation régionale d'équipement scolaire.	2 223,956 millions (+ 4,1 %) (1)
— dotation départementale d'équipement des collèges	1 100,178 millions (+ 4,1 %) (1)
(1) Soit 42 % des A.P. 1989, 35 % des A.P. 1988 et 23 % des A.P. 1987.	

On observera que tant le montant que l'accroissement de ces dotations demeurent tout à fait insuffisants au regard des investissements auxquels devront faire face les régions, qui ont la charge écrasante de répondre à l'accroissement des effectifs des lycées, et les départements, à qui il incombe de relever les ruines des « collèges champignons » des années 1960 : pour la rentrée 1988, les collectivités territoriales ont ainsi dû « fournir » 20 lycées, 3 lycées professionnels, et 34 collèges (dont 32 constructions nouvelles). A la rentrée 1989, les prévisions portent sur l'ouverture de 39 lycées, 10 lycées professionnels et 39 collèges.

Les deux tableaux ci-dessous retracent les dépenses scolaires des régions et des départements :

Tableau 1

Les dépenses scolaires des régions

	1986	1987	1988
	Réalisation	Budgets primitifs	Budgets primitifs
Fonctionnement	2 411	2 715 (+ 14,8 %)	2 932 (+ 8,0 %)
Investissement (crédits de paiement)	899	3 279 (+ 130,4 %)	5 540 (+ 68,9 %)
Total	3 310	5 995 (+ 58,2 %)	8 472 (+ 41,3 %)

Tableau 2

Les dépenses scolaires des départements

	1986	1987	1988
	Réalisation	Budgets primitifs	Budgets primitifs
Fonctionnement	2 152	2 299	2 455 (+ 6,8 %)
Investissement (crédits de paiement)	938	2 758	3 771 (+ 36,7 %)
Total	3 090	5 057	6 226 (+ 23,1 %)

L'année dernière, la loi de finances rectificative du 31 décembre 1987 avait ouvert des crédits supplémentaires de 1,2 milliard de francs en AP et de 500 millions en CP pour la construction des lycées : 700 MF de crédits de paiement sont donc encore « dus » aux régions et devraient être inscrits dans la loi de finances rectificative pour 1988. Mais le gouvernement n'a pas l'intention de renouveler l'effort consenti en 1987 ; ce serait pourtant indispensable, le mode de calcul des dotations transférées aux collectivités aboutissant à des contributions sans commune mesure avec l'importance d'investissements qu'elles ne peuvent actuellement financer qu'au prix d'un lourd endettement.

II. — LES ORIENTATIONS DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE OU LA CHRONIQUE D'UNE PRIORITE ANNONCEE

On attendait une loi de programmation, on nous promet une loi d'orientation. Mais, pour l'instant, nous n'avons toujours qu'un budget pour essayer de deviner comment doit s'inscrire dans les faits la priorité reconnue à l'éducation. La tâche n'est d'ailleurs pas très aisée, puisque la plupart des mesures qui devront concrétiser cette priorité en sont encore au stade de la concertation, de l'étude, ou dépendent de l'issue des missions qui ont été confiées, sur les sujets les plus divers, à un certain nombre de personnalités.

Deux points apparaissent en tout cas clairement.

L'un, qui est très positif, est que l'aide à l'enseignement privé apparaît conforme au traitement équitable imposé par la loi.

L'autre, qui l'est beaucoup moins, est que la revalorisation de la condition enseignante, dont chacun sait qu'elle est au cœur de la rénovation du système éducatif, n'est tout simplement pas traitée dans ce budget, ce qui risque, accessoirement, de compromettre gravement le résultat des mesures destinées à favoriser les recrutements et les pré-recrutements. Les priorités pédagogiques apparaissent quant à elles encore assez floues. Enfin, l'aide sociale demeure, ce qui est très regrettable, la grande oubliée du budget de l'enseignement scolaire.

A. — *LE RECRUTEMENT ET LA CARRIERE DES PERSONNELS ENSEIGNANTS*

Dans l'attente d'une concertation qui ne devait s'amorcer qu'à la mi-novembre, le budget pour 1989 ne prévoit au titre de la revalorisation de la situation des enseignants que l'habituel assortiment de mesures catégorielles et l'inscription, à tous les sens du terme symbolique, d'une provision de 300 MF (1) au « chapitre

(1) on relèvera que ce montant est le même que celui prévu pour les dotations pour l'achat des manuels scolaires.

réservoir» du budget. Et rien n'a percé de la position du Gouvernement sur ce dossier, dont dépend pourtant l'avenir du système éducatif.

Pourtant, le temps presse. Dès 1989, il faut commencer d'ajuster les recrutements en fonction de l'accélération dans les prochaines années des départs en retraite. Et il est à craindre que les mesures prévues pour susciter de nouvelles candidatures ne suffiront pas à inciter les étudiants d'aujourd'hui à entrer dans la carrière enseignante quand leurs aînés n'y seront plus.

1°) L'ampleur des besoins de recrutement

a) Une crise déjà ancienne

Le « plan pour l'avenir de l'éducation » a dressé en peu de mots un constat éloquent de la crise de recrutement des enseignants du second degré :

« en dix ans, (1976-1986), le nombre des candidats présents à la première épreuve du CAPES est tombé de 40 000 à 20 000. Le rendement des concours (admis/postes au concours) a été ramené de 97 % à moins de 80 % alors même que le taux de succès doublait, passant de 11 à 22 %. L'apport net de professeurs représente aujourd'hui à peine la moitié du nombre de postes mis au concours (...). L'Éducation nationale se trouve confrontée à une double pénurie : une pénurie quantitative encore circonscrite à certaines disciplines et à certaines localisations géographiques et une pénurie qualitative généralisée comme l'atteste l'évolution du taux de rendement et du taux de sélectivité des concours ».

Ce déficit chronique peut aussi s'apprécier à travers la tendance constante à l'augmentation du recours aux maîtres-auxiliaires : à peine était-on arrivé, en 1987, au terme du plan de titularisation mis en oeuvre en 1982 que les effectifs des maîtres auxiliaires ont recommencé de croître : ils sont passés de 18 979 à 20 727 entre 1986-1987 et 1987-1988 (+ 9 %).

En ce qui concerne les instituteurs, la situation n'est guère plus brillante : à l'issue des concours de 1986, plus de 700 des 5 200 postes offerts n'avaient pu être pourvus.

On a pu observer dans les dernières années, et particulièrement en 1988, une remontée du nombre des candidatures (+ 71,6 % sur 4 ans, + 21 % entre 1987 et 1988, qui est due à deux raisons :

- d'une part, l'effet « mécanique » de l'augmentation du nombre des emplois mis au concours : on constate en effet que les effectifs des candidats suivent, avec un certain décalage, les fluctuations du nombre des postes, à condition bien sûr que le nombre des candidats potentiels le permette : cette « limite naturelle » à l'accroissement du nombre des candidatures paraît atteinte pour l'agrégation ;

- d'autre part, et surtout, les mesures très importantes qui ont été prises ces dernières années pour élargir les conditions de candidature :

- report à 40 ans de la limite d'âge pour les candidats aux concours externes (élèves instituteurs, CAPES, CAPET, agrégation) ;

- ouverture en 1987 de concours internes pour le CAPES et le CAPET ;

- ouverture en 1987 à tous les titulaires d'une licence du droit de se présenter au concours du CAPES (1)

- publication dès le début de l'année universitaire du nombre des postes mis aux concours de recrutement du second degré ;

- organisation d'une vigoureuse campagne d'information pour susciter des candidatures aux concours de recrutement d'élèves instituteurs.

Ces efforts sont loin d'avoir été inutiles. Mais s'ils ont permis de réduire en 1988 la proportion des postes non pourvus, un déficit important a subsisté :

**Résultats des concours nationaux de recrutement
des professeurs des lycées et collèges en 1988**

Concours	Postes	Inscrits	Admis
Agrégation	2 100	20 103	1 794
CAPET ext.	1 300	3 776	578
CAPET int.	700	2 957	673
CAPES ext.	6 050	26 382	4 440
CAPES int.	2 550	11 276	2 082
Total	12 700	64 494	9 567

(1) Auparavant, chaque section du concours était réservée aux titulaires de certaines licences. Curieusement, cette mesure, qui alignait le régime de candidature au CAPES sur celui d'autres grands concours administratifs, avait suscité d'énergiques protestations.

Le déficit du recrutement d'élèves instituteurs n'a pu non plus être totalement éliminé en 1987, en dépit d'une remarquable progression du nombre des candidats présents (+ 88 %) et admis : 352 postes sur 5 800 sont restés vacants.

b) L'ampleur des recrutements à prévoir dans les prochaines années

Selon les prévisions établies pour le « Plan Monory », l'Education nationale devra recruter entre 1988 et l'an 2 000 :

— 130 000 instituteurs dans les établissements publics du premier degré, essentiellement pour compenser les départs en retraite,

— 160 000 enseignants dans les établissements publics du second degré pour remplacer les départs et pour répondre aux besoins nouveaux correspondant à l'objectif retenu : conduire 74 % de chaque classe d'âge au niveau de la terminale.

c) L'augmentation des postes mis au concours en 1989

Le nombre de postes offerts à la session 1989 des concours de recrutement d'enseignant du second degré augmentera de 40 % par rapport à 1988, comme le montre le tableau suivant :

Places offertes aux concours 1989

	1988	1989	Augmentation (en %)
Agrégation			
● externe	2 100	2 500	+ 19
● interne	—	500	—
CAPES-CAPEPS			
● externe	6 405	9 004	+ 41
● interne	2 550	3 630	+ 24
CAPET			
● externe	1 300	1 410	+ 8,5
● interne	700	868	+ 24
PLP1			
● externe	800	1 415	+ 77
● interne	—	330	—
PLP2			
● externe	900	1 100	+ 28
● interne	900	1 100	+ 28
Chefs de travaux	23	28	+ 22
Cycle préparat.	590	767	+ 30
Total	16 268	22 652	+ 39

Cette augmentation, qui est à l'origine des créations de postes de professeurs stagiaires, a pour but, conformément aux projections du « Plan Monory », de porter à 10 000 par an, à compter de 1990, les promotions de « nouveaux » enseignants du second degré. La répartition des postes par discipline devra en outre permettre de combler les retards accumulés dans les disciplines scientifiques.

- Toujours pour respecter les échéances définies par le plan pour l'avenir de l'Education, il faudra recruter en 1989, 1 500 élèves instituteurs de plus, première étape d'une progression destinée à porter en cinq ans de 7 à 10 000 le nombre de postes ouverts chaque année.

2. L'insuffisance des mesures prévues pour améliorer le recrutement et la carrière des enseignants

Au vu des mesures prévues pour faciliter le recrutement d'enseignants et pour améliorer la carrière des différentes catégories de personnels enseignants, le programme de recrutement que l'on vient d'exposer apparaît comme une impossible gageure, sauf à abaisser considérablement le niveau des concours. Aucune des mesures inscrites dans le projet de budget ne paraît en effet de nature à enrayer la « tendance lourde » à la désaffection des jeunes diplômés pour les concours de l'Education nationale.

a) Les mesures tendant à faciliter le recrutement

En dehors de la campagne de publicité et d'information récemment lancée, la « politique de pré-recrutement » se résume essentiellement à deux mesures :

- la mise en place à la rentrée 1989 d'un système de bourses de pré-recrutement qui serait doté de 76 MF. Les bourses seraient réparties de manière volontairement sélective au profit des académies et des disciplines les plus « déficitaires », afin d'améliorer aussi bien le recrutement des élèves instituteurs que celui des professeurs. L'absence de toute autre précision sur le régime envisagé (nombre et montant des bourses, critères et conditions d'attribution...) empêche évidemment de se faire une opinion très précise sur son efficacité. Néanmoins, sous bénéfice d'inventaire, ce système, d'ailleurs directement inspiré des propositions du « plan pour l'avenir de l'éducation » pourrait représenter une innovation intéressante.

- la création de 500 postes supplémentaires de **maîtres d'internat et surveillants d'externat (M.I.S.E.)** : cette seconde mesure — elle aussi reprise du « Plan Monory » — apparaît nettement moins convaincante que la précédente, sauf à envisager une révision complète des critères actuels de recrutement de ces personnels (1), et à condition que les M.I.S.E. recrutés en fonction de leur intention de présenter des concours soient affectés dans des villes universitaires leur offrant de réelles possibilités de s'y préparer.

b) *Les mesures tendant à la revalorisation de la situation et de la carrière des enseignants*

On donnera une idée de l'importance de ces mesures en indiquant que le total des mesures intéressant la situation des personnels (482 MF) et de la provision de 300 MF inscrite en vue de la revalorisation de la condition enseignante, soit 782 MF, est **inférieur de plus de 30 %** au montant des crédits inscrits au budget de 1988 au titre de la dernière tranche du plan de revalorisation de la carrière des instituteurs (1 149 MF).

- **Les mesures intéressant les enseignants du premier degré**

Les principales mesures concernent :

- la poursuite de la mise en application du statut des directeurs d'école, avec près de 9 000 nominations nouvelles (18 MF) ;

- la revalorisation de 10 % de l'indemnité de sujétion spéciale versée aux directeurs d'école à classe unique ;

- la création d'une indemnité de 7 500 F par an attribuée aux instituteurs en fonction dans les E.R.E.A. et les écoles régionales du premier degré. Cette indemnité, qui se substitue à une indemnité de 1 800 F créée en 1966, est notamment destinée à compenser l'exclusion de ces personnels du bénéfice de l'aide au logement.

(1) Les fonctions de maîtres d'internat et surveillants d'externat sont en principe réservées à des étudiants se destinant aux carrières de l'enseignement. Dans les faits, les critères de recrutement ont beaucoup évolué et le « rapport Boisivon » constate qu'en 1987, sur 44 000 M.I.S.E., 571 seulement se sont présentés à l'agrégation (8 reçus), et 2 805 au C.A.P.E.S. (184 admis).

● **Les mesures intéressant les enseignants du second degré**

Elles comprennent notamment :

— les mesures liées à l'application du nouveau statut des personnels de direction (reclassements, bonifications indiciaires, première phase du plan quinquennal de transformation d'emplois de personnels de direction), dont le montant total s'élève à 137,73 MF ;

— la poursuite, en application de la loi de programme sur les enseignements technologiques, de la mise en place du deuxième grade du corps des professeurs de lycée professionnel ;

— la création de 50 nouveaux emplois de professeurs agrégés hors classe et de professeurs de chaires supérieures, qui porte à 1 256 le nombre d'emplois de ces catégories de personnels. L'an dernier, 150 créations d'emplois avaient déjà été prévues dans les mêmes catégories et votre Rapporteur avait noté qu'elles ne modifieraient pas fondamentalement les perspectives de carrière des 24 000 professeurs agrégés.

● **Les statuts des personnels de direction et des directeurs d'école**

Votre commission avait approuvé tant la création des maîtres directeurs que les nouveaux statuts des personnels de direction, prévus par un décret du 11 avril 1988, qui lui semblaient répondre à la nécessité d'adapter la situation de ces personnels aux nouvelles conditions résultant de la décentralisation et de la déconcentration, en affirmant leurs responsabilités et en leur donnant les moyens de les assumer.

Elle se félicite donc que le nouveau gouvernement n'ait pas remis en cause le statut des chefs d'établissement.

En revanche, elle s'inquiète de la portée de la révision annoncée du statut des maîtres directeurs, dont la portée exacte n'a pas été précisée, mais dont l'inspiration générale ne semble pas aller dans le sens d'un renforcement des capacités d'action et de décision données aux nouveaux « directeurs d'écoles ».

B. — PEDAGOGIE ET CONTENU DES ENSEIGNEMENTS (1)

Beaucoup de nombre des actions déjà engagées seront poursuivies, voire développées : il en est ainsi, en particulier, des divers dispositifs de soutien aux élèves en difficulté. Le nouveau gouvernement entend par ailleurs mettre en œuvre de nouvelles orientations, tel le renforcement annoncé de l'enseignement des langues, dont la portée exacte n'est d'ailleurs pas très clairement précisée, et il a engagé un certain nombre de « réflexions » dont le résultat n'est pas encore disponible. Enfin, votre rapporteur a constaté que les enseignements artistiques, dont le développement avait été vigoureusement relancé l'an dernier, paraissent à nouveau quelque peu négligés.

1. Le soutien aux élèves en difficulté et la lutte contre l'échec scolaire

La politique de lutte contre l'échec scolaire sera poursuivie dans trois directions : la relance des zones d'éducation prioritaire (ZEP), la poursuite et l'extension du plan pour la réussite scolaire mis en place l'année dernière, la rénovation des collèges.

a) La relance de la politique des zones d'éducation prioritaire

Depuis sa mise en place en 1981, la politique des zones prioritaires a pour objectif de lutter, à tous les niveaux d'enseignement, contre l'échec scolaire dû aux inégalités sociales et culturelles et aux difficultés de tous ordres rencontrées dans certaines zones défavorisées, telles les banlieues des grandes villes ou certaines zones rurales.

Les 390 « zones » circonscrites par les recteurs en fonction de ces critères rassemblaient à peu près 10 % des effectifs scolarisés, 80 % des ZEP étant en milieu urbain et 20 % en milieu rural.

(1) Ce rapport ne traite pas des mesures spécifiquement destinées à l'enseignement professionnel et technologique, qui sont analysées dans l'avis de la commission sur les crédits de l'enseignement technique (Rapport doc. Sénat, n° 89 1988-1989, établi par M. Marcel Vidal).

Cette politique s'est traduite par l'affectation de moyens supplémentaires en postes et en crédits et par l'élaboration de projets éducatifs associant les différents partenaires locaux aux équipes éducatives. Des réseaux locaux de formation et d'animation se sont également mis en place dans les ZEP.

Dans les premières années, des postes supplémentaires ont été affectés dans les établissements scolaires situés dans les ZEP. A partir de la rentrée 1986, les ZEP ont été relativement épargnées par les fermetures de classes ou retraits de postes opérés en fonction de l'évolution démographique et de la mobilité des populations.

Les crédits attribués aux ZEP, qui ont bénéficié en outre d'une priorité pour le soutien aux projets d'action éducative, sont répartis par les recteurs et inspecteurs d'académie sur leurs dotations d'ensemble.

Les ZEP ont abouti à quelques résultats positifs : augmentation du taux de pré-scolarisation, diminution des redoublements et amélioration de l'acquisition des apprentissages de base dans le premier degré, baisse des redoublements et de l'absentéisme dans le second degré.

Des moyens en heures supplémentaires ont été dégagés en juin dernier au profit des actions existantes :

- 7 MF pour les écoles
- 13 MF pour les collèges et lycées.

Au projet de budget pour 1989, est inscrit, en année pleine, un crédit de 60 MF (21 MF pour le premier degré et 39 MF pour le second degré) destiné à la mise en œuvre de l'ensemble des programmes d'actions conçus pour assurer l'amélioration des résultats des élèves.

Lors de son audition devant la commission, le ministre d'Etat avait indiqué que la « relance » des ZEP se doublerait d'une évaluation de leur résultat. Votre commission estime, quant à elle, qu'un tel bilan paraît en effet nécessaire, quand ce ne serait que parce que la répartition des zones susceptibles de bénéficier des moyens éducatifs renforcés accordés aux ZEP a pu changer depuis 1982 : la politique des ZEP perdrait rapidement tout son sens si le tracé des zones devait être fixé une fois pour toutes.

b) *La poursuite du plan pour la réussite scolaire*

Le plan pour la réussite scolaire expérimenté l'année dernière représente l'antithèse des ZEP — ce qui ne veut pas dire d'ailleurs que les deux formules ne puissent pas avoir chacune leur utilité et être concurremment mises en œuvre. Dispositif « léger », le plan pour la réussite scolaire, appuyé sur l'évaluation des difficultés des élèves et sur un effort de formation des enseignants, s'est notamment traduit par la mise en place d'horaires de « rattrapage », destinés à de petits groupes d'élèves des classes de cours moyen, en particulier dans le domaine de la lecture et de l'écriture, et par des expériences d'adaptation des rythmes d'enseignement aux capacités d'apprentissage, l'étalement sur trois ans du programme de deux années scolaires étant jugé préférable au redoublement.

Le gouvernement a annoncé son intention d'intensifier la lutte contre les redoublements. En attendant les résultats d'une évaluation approfondie du système éducatif, 130 MF de crédits en heures supplémentaires destinés aux écoles (95 MF) mais aussi aux collèges (35 MF) sont inscrits au projet de budget pour permettre d'organiser le soutien aux élèves en difficulté selon les modalités prévues par le « plan pour la réussite scolaire », que le précédent gouvernement avait décidé, lors de la réunion du Conseil des ministres du 9 mars 1988, de doter de 300 MF en 1989.

c) *La rénovation des collèges*

Il est prévu de renforcer, dans les prochaines années, le dispositif de rénovation des collèges, mis en place en 1984 afin d'élargir les possibilités d'accès des jeunes aux études longues par une meilleure adaptation de leur formation aux exigences de l'avenir, et de mieux assurer l'égalité des chances de réussite.

Un crédit de 150 MF en heures supplémentaires est prévu à compter du 1^{er} janvier 1989 pour amorcer le renforcement des moyens consacrés à la rénovation des collèges.

2. La création du fonds d'aide à l'innovation

Créé dès la rentrée 1988, le Fonds d'Aide à l'Innovation a été doté pour 1989 de 153 MF, dont 90 MF pour la consolidation des crédits ouverts par le décret d'avance.

Inspiré d'une proposition du précédent Gouvernement, qui avait décidé de le doter de 250 MF, le Fonds d'aide à l'innovation devra, comme son intitulé l'indique, soutenir les initiatives prises par les établissements pour favoriser la réussite des élèves. Ces « projets d'établissement » pourront, s'ils sont retenus par le rectorat, recevoir une aide du Fonds et bénéficier d'un « soutien logistique » (animation, aide méthodologique, formation des enseignants) organisé par les rectorats : les établissements intéressés devront pour leur part dresser chaque année le bilan de la réalisation de leur projet.

Il est à vrai dire un peu difficile de se faire une idée, au vu de ces seuls éléments, de ce que seront à la fois le rôle du Fonds et les « projets d'établissements ». L'intérêt de la formule est sans aucun doute d'encourager les établissements à élargir leur autonomie et à faire preuve d'un esprit inventif qui n'a pas toujours été la caractéristique dominante de l'administration de l'Education nationale : mais on ne saurait pour l'instant préjuger de ses résultats « sur le terrain ».

3. Le développement de l'enseignement des langues

Votre rapporteur avait accueilli très favorablement l'annonce faite par le ministre d'Etat de son intention de développer l'enseignement des langues vivantes dans l'enseignement primaire. Il s'était d'autant plus félicité de cette initiative qu'elle semble devoir être, dans le budget — il est vrai peu explicite — de l'enseignement scolaire, le seul indice donnant à espérer que l'Education nationale n'oublie pas qu'elle est concernée, elle aussi, par les progrès de la construction communautaire (1).

L'intitulé de la mesure, d'un montant de 20 MF en heures supplémentaires (les heures supplémentaires apparaissent décidément comme l'unité de mesure de l'innovation pédagogique), l'a déçu : ces crédits, recensés dans l'action « enseignement secondaire » et ouverts à compter du 1^{er} septembre 1989, sont en fait destinés à la fois à « promouvoir les expériences d'enseignement d'une première langue vivante à l'école élémentaire » et à « favoriser le développement des langues en collège et lycée professionnel ». Quand on sait tout

(1) Pour être tout à fait juste, on doit également mentionner l'inscription d'un modeste crédit de 60 000 F destiné à organiser des stages de formation continue des personnels pour « l'éducation à l'Europe », et d'une somme plus conséquente (1,5 MF) destinée à couvrir les frais de la présidence française du Conseil des communautés dans le secteur de l'Education.

ce qui pourrait — et devrait — être fait pour développer l'enseignement des langues dans l'enseignement du second degré, et tout particulièrement dans l'enseignement professionnel, on peut légitimement craindre que ne soit réservée aux expériences à l'école élémentaire qu'une portion congrue — même si les crédits inscrits ne correspondent qu'à 4 mois de dépenses.

D'autre part, les conditions dans lesquelles se dérouleront les futures expériences d'apprentissage des langues dans l'enseignement du premier degré seraient actuellement à l'étude, ce qui signifie qu'il est impossible de savoir :

— quelles seront la nature et les modalités de l'enseignement dispensé ;

— si l'apprentissage des langues sera intégré au temps scolaire ou organisé comme une activité extra-scolaire ;

— quels personnels seront chargés de l'assurer, et les conditions dans lesquels ils seront recrutés ;

— comment seront choisies les classes ou les écoles où se dérouleront les futures expériences d'apprentissage des langues.

4. Le contenu des enseignements et l'éternelle question des rythmes scolaires

Respectant une tradition bien établie, le nouveau gouvernement a mis en chantier une « réflexion » sur les programmes d'enseignement et une autre sur les rythmes scolaires.

a) *Pour ce qui concerne les rythmes scolaires, cette réflexion est déjà alimentée par les études commandées par l'ancien gouvernement.*

Le précédent ministre de l'Education nationale avait en effet engagé une étude d'ensemble sur la question des rythmes scolaires, articulée autour de quatre thèmes :

— rythmes scolaires et qualité de l'enseignement ;

— rythmes scolaires et santé des élèves ;

— rythmes scolaires, rythmes de vie de l'enfant et de l'adolescent, rythmes de la vie familiale ;

— rythmes scolaires et vie économique.

Les quatre sujets d'études ainsi délimités ont été confiés à quatre personnalités qui ont constitué chacune un groupe de réflexion avec lequel elles ont procédé à de nombreuses consultations. Les quatre rapports présentant leurs analyses et leurs propositions ont été remis, comme prévu, au début du mois de juillet au nouveau ministre d'Etat.

L'étude de ces rapports serait actuellement en cours.

b) Le contenu des programmes

Les programmes scolaires devraient également être remis sur le métier, alors que ceux définis par l'arrêté du 14 novembre 1985 viennent d'entrer en vigueur en classe de quatrième, et que, après les classes de seconde en 1987, les classes de première expérimentent elles aussi des programmes rénovés. Six missions ont été ainsi confiées à d'éminents spécialistes chargés d'étudier :

- l'enseignement des mathématiques ;
 - l'enseignement de la physique ;
 - l'enseignement de la chimie ;
 - l'enseignement de la biologie ;
 - l'enseignement de l'histoire ;
 - l'enseignement de l'économie.
- Une mission « horizontale » est par ailleurs chargée de veiller à la cohérence de l'ensemble de ces études.

Votre rapporteur ne doute pas de la qualité des travaux que réaliseront les différents chargés de missions choisis par le ministre. Il observe cependant qu'un corps prestigieux — l'Inspection générale de l'Education nationale — est tout spécialement chargé de l'adaptation des programmes et instructions pédagogiques. Il admet cependant que l'on peut objecter à cette observation — et l'objection est de poids — que les missions de l'Inspection générale font elles-mêmes l'objet d'une réflexion d'ensemble, également confiée à un spécialiste, en l'occurrence le doyen de l'Inspection générale.

5. Une priorité délaissée : les enseignements artistiques

L'an dernier, les mesures financières d'accompagnement de la loi du 6 janvier 1988 relative aux enseignements artistiques ont permis de consacrer 74 MF de mesures nouvelles, tous niveaux d'enseignement confondus, à la relance des enseignements artistiques.

Un tel effort méritait un certain « suivi », au demeurant indispensable pour en consolider les effets. Votre commission regrette donc de constater que sur les 128 MF de dépenses supplémentaires prévues en 1989 au titre des enseignements artistiques :

— 88 MF correspondent à la poursuite d'actions déjà lancées en 1988 : actualisation des rémunérations, coût « en année pleine » des 200 postes créés à la rentrée 1988 ;

— 40 MF correspondent à des mesures nouvelles (non individualisées dans le projet de budget) :

— 10 MF pour la création à la rentrée 1989 de 200 postes d'enseignants des disciplines artistiques dans le second degré ;

— 20 MF à prendre sur les crédits du Fonds d'aide à l'innovation et sur les crédits des ZEP pour de nouvelles actions dans le domaine de l'enseignement artistique dans les écoles et les établissements du second degré ;

— 10 MF à prendre sur les crédits des dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat (chapitre 56-37) pour l'achat de matériels (synthétiseurs, audiovisuel...) destinés aux enseignements artistiques.

C. — L'AIDE AUX FAMILLES

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des principales formes d'aide aux familles inscrites au budget de l'Education nationale :

Evolution des crédits d'aide aux familles

(en millions de francs)

Nature des aides	Budget voté de 1988	Projet de budget 1989	Evolution (en %)
Internats et demi-pensions (1)	2 959	3 001,6	+ 1,4
Bourses	2 542,1	2 562 (2)	+ 0,8
Manuels scolaires	300	300	—
Transports scolaires (Ile-de-France et T.O.M.)	339,5	364,3	+ 7,3
Total	6 140,6	6 227,3	+ 1,4

(1) Part assumée par l'Etat de la rémunération des personnels de service et maîtres d'internat (60 % du total).

(2) Y compris une dotation de 24 millions de francs inscrite au chapitre 37-93. Non compris 170 MF de crédits ajoutés par l'Assemblée nationale.

● **Les bourses**

Le montant de la part de bourse n'a pas varié depuis 1985 et la stagnation des crédits aurait inévitablement pour conséquence, compte tenu de l'augmentation des effectifs scolarisés, une réduction des aides accordées. La « rallonge » de 170 millions de francs votée à l'Assemblée Nationale ne sera donc pas superflue : elle permettra une augmentation de 7 % des crédits de bourses.

● **Les manuels scolaires**

Depuis la rentrée de 1977, l'Etat prend en charge le prêt gratuit des manuels aux élèves des établissements de premier cycle (acquisition et renouvellement des collections) ainsi que la mise à disposition d'un fonds documentaire dans les lycées professionnels.

Les crédits 1988 ont été reconduits en 1989, au motif que la diminution des effectifs des collèges limitera les besoins de maintenance des collections existantes de manuels non renouvelés et permettra ainsi d'ajuster les crédits affectés au renouvellement.

Au moment où l'on s'efforce d'améliorer l'apprentissage et la maîtrise de la lecture, le moins qu'on puisse dire est que ce raisonnement paraît fondé sur une logique un peu étriquée.

D. — L'AIDE A L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Les tableaux ci-après retracent l'évolution des crédits d'aide à l'enseignement privé. Votre commission se félicite de constater qu'ils traduisent le souci de respecter le principe de la parité des moyens.

Tableau 1

Les crédits d'aide aux établissements d'enseignement privés

	Dotation (en MF)		Evolution
	1988	1989	
Chapitre 43-01 Rémunérations des personnels enseignants	18 802,3	19 802,0	5,3 %
Chapitre 43-02 Forfait d'externat et dépenses pédagogiques	2 690,9	3 118,3	15,9 %
Chapitre 43-09 Autres subventions	309,0	256,6	- 17,0 %
Total	21 802,2	23 176,9	6,3 %

Tableau II

Récapitulation des mesures nouvelles concernant les établissements privés

(en millions de francs)

<i>Personnels enseignants</i>	
Actualisation des rémunérations	869,0
Création de 1 000 contrats à la rentrée de 1989	54,2
Consolidation de 110 contrats supplémentaires accordés en 1988	17,9
Application de la loi Guerneur	38,5
Soutien des élèves en difficulté et développement de l'enseignement des langues vivantes	20,0
Formation des personnels	19,0
<i>Fonctionnement des établissements (forfait d'externat)</i>	
Actualisation des rémunérations des personnels non enseignants	76,4
Mise à niveau	235,0
Consolidation du virement effectué en 1988	100,0
<i>Stages en entreprise des élèves préparant le baccalauréat professionnel</i>	16,0
<i>Fonds d'aide à l'innovation</i>	17,0
<i>Enseignement primaire à Wallis et Futuna (*)</i>	1,5
Total	1 464,5
(*) Ces crédits correspondent à l'application des dispositions de l'avenant du 13 mars 1988 à la convention de 1969 portant concession de l'enseignement primaire des îles à la mission catholique.	

**1. Les créations de postes
et la situation des personnels enseignants**

Pour 1989, 4 200 postes supplémentaires d'enseignants doivent être mis en place dans les établissements publics du second degré. Les effectifs constatés dans les établissements privés sous contrat de même niveau (23,8 %) conduisent à prévoir l'ouverture de 1 000 contrats supplémentaires.

L'extension des mesures catégorielles prévues au budget 1989 pour le secteur public se traduit en outre par l'inscription d'une somme de 38,5 millions de francs en loi de finances.

Enfin, un crédit supplémentaire de 19 millions de francs est inscrit pour favoriser les actions de formation des maîtres.

2. Le forfait d'externat

La participation de l'Etat aux dépenses de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat des établissements d'enseignement privés du second degré sous contrat d'association représente, pour 1989, 3 046,2 millions de francs, soit un crédit supplémentaire de 411,4 millions de francs par rapport à 1988.

Cet accroissement correspond à la poursuite du plan de rattrapage initié en 1988 (235 millions de francs), à l'actualisation des dotations de personnel (76,4 millions de francs) et à la consolidation du virement effectué en gestion 1988 (100 millions de francs).

3. L'extension des actions pédagogiques au secteur privé

L'action engagée dans le cadre des mesures d'urgence en juin 1988 pour renforcer certains aspects du système éducatif est poursuivie au projet de loi de finances de 1989, en particulier par l'inscription de moyens destinés à financer les stages en entreprises des élèves préparant le baccalauréat professionnel (16 millions de francs) et les projets d'innovation des établissements (17 millions de francs).

D'autre part, 20 millions de francs ont été réservés pour l'extension au privé des mesures d'ordre pédagogique qui s'appliquent par parité au secteur privé : soutien des élèves en difficulté, développement des langues vivantes.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des Affaires culturelles a examiné, au cours d'une réunion tenue le 24 novembre 1988, le projet de budget de l'enseignement scolaire sur le rapport de M. Paul Séramy, rapporteur pour avis.

En conclusion de son exposé, le rapporteur a fait part à la commission de sa perplexité devant un budget qui, en termes de crédits, n'apparaît pas mauvais, mais qui n'est en aucun cas la traduction du projet cohérent dont a besoin le système éducatif, et qui devrait s'inscrire dans une programmation pluriannuelle. Il a en conséquence proposé que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat, en attendant que la politique gouvernementale de l'éducation soit plus nettement définie.

Un débat s'est alors instauré.

M. Pierre Laffitte, exprimant son accord avec les vues exprimées par le rapporteur, a comme lui regretté que le budget ne soit pas la traduction d'une vision d'ensemble. Il a d'autre part insisté sur les liens à établir entre l'Education nationale et l'économie, qui ne demande pas mieux que d'apporter son concours à la politique de formation, et il a évoqué le succès des séquences éducatives en entreprise.

M. Albert Vecten a souligné l'importance de l'enseignement primaire pour la réussite future des élèves. Revenant sur le problème du manque de candidats aux concours d'élèves instituteurs, il a remarqué que les candidats étaient souvent nettement plus âgés qu'autrefois et que le problème du renouvellement des instituteurs recrutés aujourd'hui se poserait donc relativement rapidement.

Mme Hélène Luc a estimé insuffisant le relèvement des crédits : il faudrait 2 000 postes de plus que le nombre prévu simplement pour éviter la dégradation de la situation actuelle dans le second degré, et 4 000 pour escompter une amélioration. Elle a d'autre

part jugé peu efficaces les mesures prévues pour le prérecrutement — un retour au système des IPES serait préférable si l'on veut attirer des candidats réellement motivés — et s'est élevée contre le « redéploiement » des enseignants des collèges vers les lycées. Elle a également protesté contre la réduction prévue des horaires d'enseignement du français et des mathématiques, qui sont des enseignements fondamentaux pour la réussite scolaire. Elle a jugé que ce n'était pas l'inscription d'une provision de 300 millions de francs qui ferait croire aux enseignants qu'on voulait revaloriser leur situation. Elle a enfin regretté que les départements n'aient pas reçu, comme les régions, une contribution supplémentaire de l'Etat à leurs dépenses de constructions scolaires : de très nombreux collèges sont en effet à reconstruire et la charge incombant aux départements a été très nettement sous-évaluée. Elle a indiqué que les commissaires communistes s'abstiendraient lors du vote sur les conclusions du rapporteur.

S'associant aux regrets exprimés par Mme Hélène Luc sur la réduction des horaires de français, M. Marc Lauriol s'est dit préoccupé par le projet d'enseignement des langues vivantes dans l'enseignement du premier degré qui, selon lui, d'une part, renforcera la primauté de l'anglais et, d'autre part, compromettra la bonne acquisition des mécanismes et des structures de la langue française.

M. Jean Dumont, intervenant dans le même sens, s'est demandé si le projet d'étendre l'enseignement des langues à l'école primaire n'avait pas un caractère publicitaire, et a estimé qu'il serait bien préférable de mettre l'accent, à ce stade, sur l'acquisition d'une bonne pratique du français.

M. Jacques Habert a jugé pour sa part intéressante l'idée de favoriser l'apprentissage des langues à l'école, à condition toutefois que les autres pays de la Communauté fassent le même effort, et que l'on fasse une place équitable à toutes les langues européennes. Surtout, il faut prendre garde à la pédagogie : on n'apprend pas à lire et à écrire dans deux langues à la fois et l'apprentissage précoce d'une langue étrangère doit se limiter à l'expression orale.

Le Président Maurice Schumann a estimé que la nécessité d'un projet cohérent pour l'éducation était largement ressentie et que le rapporteur avait tout à fait raison d'insister sur cet aspect. Il s'est d'autre part inquiété de l'application réelle de la loi sur les enseignements artistiques.

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Paul Séramy**, rapporteur, a notamment insisté sur l'importance de l'enseignement du français : si on n'apprend pas le maniement du français aux élèves, on ne peut rien leur apprendre d'autre. Il a dit partager les vues de **M. Jacques Habert** sur l'apprentissage précoce des langues vivantes et a relevé, en réponse à **M. Pierre Laffitte**, que la collaboration entre l'Education nationale et les entreprises progressait très nettement sur le terrain. Il est convenu, avec **M. Albert Vecten**, de l'importance primordiale de la scolarité pré-élémentaire et élémentaire, et, avec **Mme Hélène Luc**, qu'un système inspiré des IPES, offrant aux étudiants des bourses d'un montant suffisant et une bonne formation pédagogique, pourrait en effet contribuer à la solution des problèmes de recrutement.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant la proposition de son rapporteur, a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits, pour 1989, de la section Enseignement scolaire du budget de l'Education nationale.